Deutscher Bundestag **Drucksache 17/8274**

17. Wahlperiode 28. 12. 2011

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Herbert Behrens, Jan Korte, Karin Binder, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 17/8118 –

Öffentlichkeitsbeteiligung bei Infrastrukturmaßnahmen und beim Bau von Industrieanlagen

Vorbemerkung der Fragesteller

Die heftige öffentliche Diskussion über den Bahnhofsneubau in Stuttgart hat deutlich gemacht, dass die formellen Möglichkeiten zur Öffentlichkeitsbeteiligung bei Infrastrukturvorhaben nicht ausreichen und nicht mehr zeitgemäß sind. Zwar wurde mit dem am 5. August 2011 in Kraft getretenen Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz (NABEG) ein erster Schritt hin zu einer besseren Einbeziehung der Bevölkerung beim Ausbau der Energienetze unternommen, aber die jährlich etwa 750 Zulassungsentscheidungen im Bereich der Infrastruktur fallen nicht unter dieses Gesetz (Quelle: UVPG des Bundes). Bislang hat die Bundesregierung weder konkrete Maßnahmen angekündigt noch einen entsprechenden Gesetzentwurf vorgelegt, um auch bei Infrastrukturmaßnahmen und beim Bau von Industrieanlagen zu substantiellen Verbesserungen der Öffentlichkeitsbeteiligung zu gelangen.

Im Gegenteil, mit dem Referentenentwurf für ein „Gesetz zur Vereinheitlichung und Beschleunigung von Planfeststellungsverfahren" versandte die Bundesregierung einen Gesetzentwurf, mit dem es nicht mehr, sondern weniger Bürgerbeteiligung geben sollte. Zwar wurde dieses Gesetzesvorhaben nach öffentlichen Protesten nicht weiterverfolgt, aber welche Schlussfolgerungen die Bundesregierung aus diesen Protesten zieht, ist nicht bekannt. Auch der Ankündigung von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel vom 16. Juni 2011 sind bislang noch keine Taten gefolgt. Sie sagte auf einer öffentlichen Veranstaltung (www.bundeskanzlerin.de/nn_683608/Content/DE/Rede/2011/06/2011-06-16-merkel-reinhard-mohn-preis.html):

„Deshalb geht es nicht nur darum, dass Politik fertige Entscheidungen präsentiert. Im Idealfall sollten schon vorher die Entscheidungsfindungsprozesse möglichst nachvollziehbar gestaltet werden. Das Schlichtungsverfahren zum Bahnhofsprojekt Stuttgart 21 hat zum Beispiel, wenn auch spät, gezeigt und eindrucksvoll unter Beweis gestellt, welche Wirkung ein solches Vorgehen entfalten kann. Für die Zukunft sollten wir uns deshalb vornehmen, derartige Diskussionsprozesse deutlich früher stattfinden zu lassen als im konkreten Fall. (…)

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums des Innern vom 27. Dezember 2011 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Deshalb wollen wir im Verwaltungsverfahrensgesetz eine möglichst frühe Beteiligung der Öffentlichkeit vorsehen. Damit verbinden wir als Bundesregierung die Erwartung, dass sich so manche Konflikte und verhärtete Fronten vermeiden lassen. Je mehr Verständnis Entscheidungen finden, desto tragfähiger sind sie. Das liegt im Interesse aller Beteiligten.

Bekannte Instrumente direkter Demokratie, wie Volksbegehren und Volksentscheide, haben sich auf Länderebene und in den Kommunen bewährt".

Die Diskussionen der letzten Monate haben gezeigt, dass eine Verzahnung zwischen formellen und informellen Beteiligungsverfahren eine der wichtigsten Aufgaben aus Sicht von Partizipationswissenschaftlerinnen und -wissenschaftlern ist.

Auch Rechts- und Verwaltungswissenschaftler in der Bundesrepublik Deutschland wie beispielsweise Prof. Dr. Rudolf Steinberg halten eine frühzeitige Beteiligung in Form einer „informellen Unterrichtung und Erörterung" inzwischen für dringend geboten (Zeitschrift für Umweltrecht, 7–8/2011, S. 344).

1. Wann wird die Bundesregierung den von der Bundeskanzlerin angekündigten Entwurf für ein Planungsvereinheitlichungsgesetz mit der von der Bundeskanzlerin angekündigten „möglichst frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung" vorlegen?

Die Bundesregierung plant ein Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren. Der Gesetzentwurf des Bundesministeriums des Innern wird gegenwärtig innerhalb der Bundesregierung abgestimmt.

2. Durch welche (weiteren) gesetzgeberischen Maßnahmen will die Bundesregierung die Öffentlichkeitsbeteiligung in formellen Verfahren bei großen Projekten (Planfeststellungsverfahren sowie Verfahren nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz) verbessern?

Mit dem geplanten Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren soll eine Regelung für eine „frühe Öffentlichkeitsbeteiligung" in das Verwaltungsverfahrensgesetz eingeführt werden. Weitere Maßnahmen zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung sind im Rahmen des geplanten E-Governmentgesetzes vorgesehen.

3. Beabsichtigt die Bundesregierung, die Bestimmungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung, die dem NABEG zugrunde liegen, auch auf Verfahren nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz und für Planfeststellungsverfahren zu übertragen?

   Wenn nein, warum nicht?

Die besonderen Verfahrensvorschriften im Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz (NABEG) dienen der Umsetzung des speziellen Regelungsgegenstands dieses Gesetzes. Eine Übertragung in die allgemeinen Vorschriften des Verwaltungs-verfahrensgesetzes ist derzeit nicht vorgesehen. Ob und inwieweit sich Regelungen im NABEG für eine Übertragung in andere Bereiche eignen, wird sich erst im Laufe der Anwendung des Gesetzes erweisen.

4. Wenn Frage 3 bejaht wird, wann soll ein entsprechender Gesetzentwurf vorgelegt werden, und soll darin eine 1 : 1-Übernahme der Regelungen

vorgenommen oder hinsichtlich der Bürgerbeteiligung über die Vorgaben des NABEG (gegebenenfalls in welcher Form) hinausgegangen werden?

Es wird auf die Antwort zu Frage 3 verwiesen.

5. Wie soll die von Experten, Parteien aber auch von Bürgern und Verbänden in jüngster Zeit geforderte frühzeitige Beteiligung bei großen Projekten (Planfeststellungsverfahren sowie Verfahren nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz) konkret ausgestaltet werden?

Auf die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen. Die geplante Änderung des Verwaltungsverfahrensgesetzes sieht eine Regelung für eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung vor, die die wesentlichen Elemente einer solchen Öffentlichkeitsbeteiligung vor dem eigentlichen Verwaltungsverfahren als Orientierungsrahmen beschreibt. Die konkrete Ausgestaltung hängt von den Umständen des jeweiligen Einzelfalls ab. Dafür steht bereits eine Reihe von Instrumenten zur Verfügung.

6. Geht die Bundesregierung in Übereinstimmung mit vielen Experten davon aus, dass es künftig statt des fakultativen Erörterungstermins eher mehrere Erörterungstermine und davon mindestens einen als Pflichttermin geben sollte, um den Genehmigungsbehörden flexiblere Instrumente der Öffentlichkeitsbeteiligung an die Hand zu geben?

   Wenn nein, warum nicht?

Die in dem ursprünglichen (Vor-)Entwurf für ein Planungsvereinheitlichungsgesetz vorgesehene Übertragung der Fakultativstellung des Erörterungstermins in das Verwaltungsverfahrensgesetz ist nicht mehr Gegenstand des Gesetzentwurfs. Die Durchführung mehrerer Erörterungstermine ist bereits nach derzeitiger Rechtslage zulässig. Die Frage der Ausgestaltung des Erörterungstermins sowie der frühen Bürgerbeteiligungstermine im Vorfeld eines Verfahrens müssen im jeweiligen Einzelfall entschieden werden.

7. Welche informellen Verfahrenselemente sollen künftig wie in die formellen Beteiligungsverfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung eingebaut werden?

Informelle Verfahrenselemente in einem formellen Verfahren sind nicht vorgesehen.

8. Sollen neue konzeptionelle Ansätze modellhaft erprobt werden?

   Wenn ja, wann werden solche Ansätze erprobt?

   Wenn nein, warum nicht?

Das Verwaltungsverfahrensrecht gewährt der Verwaltung einen weiten Ermessensspielraum bei der konkreten Verfahrensgestaltung. Dieser Gestaltungsspielraum sichert die nötige Flexibilität, um auf unterschiedliche Fallgestaltungen und sich ändernde Rahmenbedingungen angemessen reagieren zu können. Laufend werden innerhalb dieses Rahmens in der Verwaltungspraxis neue Konzepte entwickelt und Instrumente erprobt. Einer gesetzlichen Vorgabe bedarf es dafür grundsätzlich nicht. Aus den in der Praxis gemachten Erfahrungen kann sich gesetzgeberischer Handlungsbedarf ergeben.

9. Sollen Bürgerinnen und Bürger außerhalb der parlamentarischen Demokratie eine direkte Einflussmöglichkeit auf die Entscheidung über die Realisierung eines großen Projektes erhalten?

   Wenn ja, wie?

   Wenn nein, warum nicht?

10. Sollen Instrumente der direkten Demokratie, wie z. B. Volksentscheide, vor dem Hintergrund der positiven Bewertung durch die Bundeskanzlerin in diesen Neuanfang einbezogen werden?

    Wenn ja, wie?

    Wenn nein, warum nicht?

Die Fragen 9 und 10 werden wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die Beteiligung von Bürgern innerhalb der parlamentarischen Demokratie von den Beteiligungsformen im Verwaltungsverfahren grundsätzlich zu unterscheiden ist. Parlamentarische Entscheidungsvorgänge betreffen regelmäßig keine Einzelprojekte, sondern abstrakt-generelle politische Fragen und Regelungen. Bei der Realisierung von Großprojekten geht es hingegen um fallbezogene planerische Einzelentscheidungen, bei der eine Vielzahl konkret abzuwägender Interessen im Spiel ist. Das geltende Verwaltungsverfahrensrecht sieht hierzu eine Vielzahl von Beteiligungsmöglichkeiten vor, die bereits ein hohes Niveau an Öffentlichkeitsbeteiligung gewährleisten. Durch die geplanten gesetzgeberischen Maßnahmen wird diese Situation weiter verbessert. Eines Neuanfangs in der Beteiligung und Einbeziehung der Bevölkerung bedarf es daher nicht. Es geht vielmehr um eine Weiterentwicklung. Im Übrigen wird auf die Antworten zu den Fragen 12 und 14 verwiesen.

11. Soll es eine Bereitstellung finanzieller Mittel und anderer Ressourcen für Bürgerinnen und Bürger geben, die diese für die Ausstattung eines Partizipationsprozesses unbürokratisch beantragen können, wie es beispielsweise das Modell der Stiftung Mitarbeit vorsieht?

    Wenn ja, in welcher Form?

    Wenn nein, warum nicht?

Die Beteiligungsregelungen sowohl im Verwaltungsverfahrensgesetz als auch in den Fachgesetzen ermöglichen den Betroffenen eine Partizipation, die grundsätzlich keiner Bereitstellung besonderer finanzieller Mittel oder Ressourcen bedarf.

12. Wie will die Bundesregierung sicherstellen, dass sich insgesamt die Kultur der Beteiligung in der Planung von größeren Projekten in Deutschland verbessert?

Mit dem NABEG wurden für einen sehr wichtigen Bereich neue Beteiligungselemente geschaffen, die sich in der Praxis bewähren müssen. Die Bundesregierung geht davon aus, dass mit diesen Regelungen sowie den geplanten Gesetzesvorhaben eine Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung erreicht werden kann. Auf die Antwort zu Frage 8 wird ergänzend Bezug genommen. Die Bundesregierung unternimmt große Anstrengungen, um die Bevölkerung bei Durchführung von Planungs- und Zulassungsverfahren in einer angemessenen und zeitgemäßen Art und Weise zu beteiligen. Ein praktisches Beispiel ist der vom

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und dem Bundesministerium für Bildung und Forschung angestoßene Beteiligungsprozess zur Stilllegung der Schachtanlage Asse II. Hier wird die lokale Bevölkerung im Vorfeld von Genehmigungsschritten an der Erarbeitung einer optimalen Stilllegungsoption beteiligt. Eine weitreichende Beteiligung schon vor dem eigentlichen Genehmigungsverfahren ist für die Auswahl eines Standortes zur Endlagerung hochradioaktiver Abfälle geplant. Darüber hinaus führen mehrere Bundesressorts derzeit Forschungsvorhaben und Modellprojekte durch, mit denen die Möglichkeiten zur weiteren Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung untersucht werden. Zum Beispiel erarbeitet das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung derzeit ein „Handbuch Bürgerbeteiligung", in dem Empfehlungen zur Ausgestaltung einer besseren Bürgerbeteiligung bei Großvorhaben im Verkehrsbereich auf Basis des bestehenden Rechts enthalten sein werden. Das Handbuch richtet sich in erster Linie an die Vorhabenträger und Genehmigungsbehörden.

13. Welche praktischen Maßnahmen (Förderprogramme, neue Institutionen, Begleitforschung) sind geplant, um einen nachhaltigen, glaubhaften und sichtbaren Neuanfang in der Beteiligung und Einbeziehung der Bevölkerung bei Infrastrukturprojekten nach Stuttgart 21 zu beginnen?

Auf die Antworten zu den Fragen 9, 10 und 12 wird verwiesen.

14. Welche Untersuchungen, Begleitforschungen etc. zu Fragen der Bürgerbeteiligung an großen Projekten hat die Bundesregierung bislang durchgeführt, bzw. welche laufen derzeit oder sind in absehbarer Zeit geplant?

Die Bundesregierung beobachtet laufend die Diskussion in der Öffentlichkeit und in den Fachkreisen und beteiligt sich auch daran. Berücksichtigt werden dabei auch Untersuchungen und der fachliche Diskurs in den Ländern. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 12 verwiesen.

15. Wie soll die nach der EU-Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme vorgeschriebene Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Aufstellung des nächsten Bundesverkehrswegeplanes umgesetzt werden, und in welchen Verfahrensschritten ist zu welchen Fragen eine Beteiligung der Öffentlichkeit und der Verbände jeweils vorgesehen?

Bei der Aufstellung des neuen Bundesverkehrswegeplans werden die Transparenz des Gesamtprozesses sowie die Beteiligung von Bürgern von großer Bedeutung sein. Ein wichtiges Element wird in diesem Zusammenhang die Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der gesetzlich vorgeschriebenen Strategischen Umweltprüfung sein. Hierzu wurde bereits ein Konzeptvorschlag im Rahmen eines Forschungsprojektes entwickelt. Die konkrete Umsetzung der Vorschläge sowie weitere Möglichkeiten der Beteiligung im Prozess der Bundesverkehrswegeplanung werden derzeit geprüft.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333